



全球航空安全战略的民航局长会议

2006年3月20日至22日，蒙特利尔

主题2: 增进航空安全
题目2.3: 解决与安全有关的缺陷的统一战略
主题3: 超越现行的框架

国际航空安全财务机制与加强财务力度解决安全缺陷

(由阿根廷、智利、埃及、法国、印度、荷兰、尼日利亚和巴基斯坦提交)*

摘要

本文件含有国际航空安全财务机制(IFFAS)主管机构为进一步加强IFFAS的运行而开展活动的信息。另外,本文件提议研究IFFAS和国际民航组织统一战略方案密切合作的机会和模式。

会议的行动在第8段。

1. 引言

1.1 全世界的政府和融资机构越来越清楚航空对经济的普遍发展所发挥的促进作用。国际航空安全财务机制(IFFAS)的宗旨是,协助各国获得所需的资金,并通过支持加强航空安全来最大限度地发挥其潜力。IFFAS机制的目的是向能有效改进航空安全的项目提供财务支持。它基本上是通过实施主要由普遍安全监督审计计划(USOAP)的结果所确定的措施来实现的。IFFAS是一个独立的财务机构,其含义是允许各国在使用IFFAS的资金时,可以为有关项目选择自己的实施机构。重要的是,强调建立IFFAS的举措可以被认为是,为全世界的低收入国家改进航空安全和保安解决财务需求所采取的初步尝试。

* 国际航空安全财务机制(IFFAS)主管机构成员。

1.2 已为 IFFAS 接受了两项任务：

- a) IFFAS 本身作为一个财务机制，其任务已载入 IFFAS 的章程。但是，不应简单地认为它只具有银行的业务职能，而更重要的是，它能促进协调和适当实施应第三方的要求而供资的安全项目。
- b) 强化来自其他渠道，如来自开发银行的资金，以有利于改进发展中国家和低收入国家的航空安全。这第二项任务已由 IFFAS 主管机构批准。

1.3 鉴于如世界银行等大型金融机构在航空（安全）领域的活动，IFFAS的目的是协助缔约国为 IFFAS的目标国民航当局所确定的经常具有高度优先权（与安全有关的）的中小型项目所需的务实做法提供便利。对于由如世界银行等机构执行的大型方案，IFFAS把自己置于从属地位或与其分离。大型供资机构如世界银行也许不具备最好的条件或没有授权来承担这种中小型项目或为其供资。

1.4 如果IFFAS将重点放在把中型项目与明显的在技术上基于质量控制的机制结合起来，它将成为令人更感兴趣的机制。如果把这一职能纳入到IFFAS 的每一项关于质量控制的贷款或捐款，就可以实现这一机制。在这方面，IFFAS可以寻求在IFFAS受益者和欠发达国家及低收入国家以外的航空当局之间建立密切关系，目的在于保持持续的合作。

2. 运行初期的 IFFAS 活动

2.1 自 2003 年开始运行以来，总共有 11 个项目提出要 IFFAS 供资。考虑到 IFFAS 专家组的建议，从中选择了 8 个以贷款和/或捐款的形式予以援助。

2.2 选择的所有项目都符合 IFFAS 进一步的重要标准，都是属于地区性或次地区性的，而且有关国家是处于世界银行确定的低收入国家地位。各地区总共有 45 个国家接受了 IFFAS 的援助。对于每一种情况，所给予的援助都是基于改进所选地区的航空安全。简言之，所选项目如下：

- **运行安全及持续适航合作发展项目（COSCAP SA）**（南亚）：7个国家中有4个与此有关（孟加拉、布丹、马尔代夫和尼泊尔）。IFFAS给予了94 900美元的捐款，并具体指定为征聘人员执照颁发的国际专家，为期6个月。在该项目中，IFFAS的主要伙伴是欧洲委员会。
- **COSCAP UEMOA**：西非经济和货币联盟（贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、几内亚比绍、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥）。为此，IFFAS主管机构批准了107 200美元，目的用于在导航和适航领域征聘两名地区专家，每人工作期限为12个月。
- **COSCAP BAG**：斑珠尔协定（佛得角、刚比亚、加纳、几内亚、利比里亚、尼日利亚和塞拉利昂）。为此，IFFAS提供的捐款/贷款合计427 250美元。捐款是为征聘一位航空管理的国际专家，为期6个月，贷款是为雇佣一名机场安全和合格审定专家，为期12个月。欧洲委员会、法国合作机构及世界银行和IFAAS一起参加了这一举措。

- **COSCAP NA**（北亚）：提供了95 300美元资金，用于蒙古和朝鲜民主主义人民共和国的运行安全。
- **COSCAP SEA**（东南亚）：IFFAS提供了100 000美元的捐款，用于援助柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的安全。
- **COSCAP CEMAC**：中部非洲经济和货币共同体（喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、赤道几内亚、加蓬和圣多美和普林西比）。批准捐款126 840美元，用以雇佣一名工作期限为12个月的地区飞行运行检查员和一名工作期限为12个月的地区适航检查员。
- **CIS**：独联体（吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）批准了94 500美元的捐款，用于培训4期国家飞行安全检查员。
- **PASO**：太平洋航空安全办公室（库克群岛、斐济、基里巴斯、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、瓦努阿图）。批准了250 000美元的捐款（附有某些条件），用于在立法、飞行安全运行和适航领域雇佣一批专家，为期18个月。

3. 进一步加强 IFFAS 的运行

3.1 最近在 2006 年 1 月 23 日举行的会议上，主管机构通过了 2006 年的一个广泛的工作方案。实施该工作方案将加强 IFFAS 的运行并将导致产生大量的已经加强了或新的 IFFAS 的运行特点，其目的是建立和加强有关人员对于 IFFAS 运行的效率和有效性的信心。新特点可能包括一个捐款平台和一个评估机构。

4. 加强全球合作和务实做法

4.1 IFFAS主管机构的意见是，在技术合作领域与其他部门和方案协力合作，促进低收入国家的安全和保安，被视作是为增强全球航空安全创造真正机会必不可少的，同时为本行业和相关财务人员创造了一种统一的做法。

4.2 期望有越来越多的组织和缔约国在技术合作领域积极活动，以便使其在国家登记册上登记的某些地区的经营人能够保持安全运行。在今后几年会有越来越多的项目并预计会发生许多实施方面的问题，因此，需要采取比世界航空界到目前为止所采取的更为主动积极和务实的做法。通过为低收入国家的航空安全所做的共同努力，可能会减少目前存在的缺乏协调和零打碎敲的做法。缺乏协调还会使受援国增加工作量并损失改进航空安全的真实任务的能力。为此，最重要的是，这种努力必须确保所建机构是“着重解决问题的”，而不是“着重过程”的，而且，为此目的所进行的任何合作是由开展项目活动的务实的组织机构来实施。

5. IFFAS 与国际民航组织的统一战略方案相衔接的可能性

5.1 国际民航组织的统一战略方案（USP）为系统的协助各国制定和实施其纠正行动计划提供了

良好的基础。有了 IFFAS 和 USP，从制定新标准和建议措施（SARPs）到实施现行标准和有关规定方面，国际民航组织就有了两个关键的和互补的工具。确保 USP 和 IFFAS 充分的同步和互补其活动对国际民航组织是有利的。同时，USP 和 IFFAS 相互之间将保持独立自主。为了进一步增强 IFFAS 的力度，IFFAS 的主管机构将鼓励国际民航组织和 USP 明确认可 IFFAS 参与制定 IFFAS 共同供资的项目文件。国际民航组织可以考虑研究 IFFAS 和 USP 共同策划供资战略，以协助使各国或国家集团的活动符合国际民航组织的 SARPs 和有关规定。国际民航组织还可以考虑研究 IFFAS 和 USP 在多大程度上能共同加强申请国内部项目管理的技能，以使它们进一步提高自己申请和管理外部供资项目的能力。

6. 对资源的考虑

6.1 为了使 IFFAS 在财务上从国际民航组织独立出来，IFFAS 章程规定，国际民航组织应参加国的要求而提供的行政或其他服务应完全在费用回收基础上进行。鉴于 IFFAS 完全可以很好的从国际民航组织过去做事的方式中摆脱出来，并越来越多的承担解决问题的任务，国际民航组织缔约国不得不考虑接受 IFFAS 完成的任务作为国际民航组织任务的组成部分。在这种思维框架中，就可以考虑另外的人员配置的设想和组织结构的调整。

6.2 国际民航组织及其缔约国不能不考虑在即将于 2007 年举行的大会上，使 IFFAS 成为更强和更务实的组织机构。

7. 结论

7.1 IFFAS 将继续其筹资活动，努力使其活动更加成熟并符合其工作方案的方针。

7.2 IFFAS 将继续努力认清在低收入国家的经济系统中，航空作为整体经济发展催化剂的重要性。它涉及到在那些国家的政府中更广泛认识到航空与经济的相关性也涉及到获得那些不直接用于航空的资源（官方开发援助资源等）。

7.3 鉴于 IFFAS 的辅助功能并增强其有效性，国际民航组织应考虑研究 IFFAS 和 USP 之间更加密切合作的可能性。

8. 大会的行动

8.1 请大会建议：

- a) 有能力的缔约国和其他利害关系人向 IFFAS 提供财务捐助和/或物质捐助；
- b) 国际民航组织缔约国在下一届国际民航组织大会上，接受 IFFAS 的职权范围作为国际民航组织朝着执行现行标准和有关规定的战略的一个组成部分；
- c) 国际民航组织考虑另外的人员配置设想和机构调整，使其成为符合上述 b) 段的更加基于项目的机构；

- d) 国际民航组织和 IFFAS 秘书处研究 USP 和 IFFAS 之间更加密切合作的可能性，以便从质量和规模经济中获益；和
- e) 从事策划项目和项目筹资活动、旨在增强低收入国家航空安全的所有利害关系人，应当加强合作，努力避免重复劳动并交流信息和经验。

—完—